



**RECURSO CASACION Num.: 1663/2013**

**Votación: 04/02/2015**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Jesús Ernesto Peces Morate**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo**

## **SENTENCIA**

### **TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: QUINTA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Rafael Fernández Valverde**

**Magistrados:**

**D. José Juan Suay Rincón**

**D. César Tolosa Tribiño**

**D. Francisco José Navarro Sanchís**

**D. Jesús Ernesto Peces Morate**

**D. Mariano de Oro-Pulido y López**

---

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Febrero de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 1663 de 2013, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Procuradora Doña Beatriz González Rivero, en nombre y



representación del Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, de la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y de la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía, contra la sentencia pronunciada, con fecha 28 de febrero de 2013, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso-administrativo número 4480 de 2008, sostenido por la representación procesal del Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía contra las Ordenes, de fechas 16 de mayo de 2008 y 13 de septiembre de 2009, de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Junta de Galicia, por las que se aprobó definitivamente, la primera con carácter parcial, el Plan General de Ordenación Municipal de Vigo.

En este recurso de casación han comparecido, en calidad de recurridos, el Ayuntamiento de Vigo, representado por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, y la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, representada por el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó, con fecha 28 de febrero de 2013, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 4480 de 2008, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLAMOS: Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía contra las Órdenes de 16-5-2008 y de 13-9-2009 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e



Transportes por la que se dio aprobación definitiva, la primera con carácter parcial, al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo. No se hace imposición de costas».

**SEGUNDO.**- Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico cuarto: «Según la parte actora, los acuerdos plenarios que aprobaron el PXOM antes de su remisión al departamento autonómico tuvieron lugar a puerta cerrada, lo que no es enteramente cierto y, en cualquier caso, estuvo justificado en razón a los altercados e incidentes que algunos asistentes provocaron en las sesiones donde se iban a aprobar inicial y provisionalmente los textos, según queda acreditado en los informes y atestados que constan en los autos, en las que algunos vecinos tuvieron que ser desalojados para no alterar el orden que el presidente de la corporación debe garantizar, de conformidad con lo dispuesto en los *artículos 88 , 94 y 95 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre*, llegando, incluso, a realizar las sesiones en otro lugar diferente al de la sede, por razones de fuerza mayor, como permite el *artículo 214 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia*. No puede decirse que se hurtase a los ciudadanos el conocimiento de la actuación de sus representantes municipales cuando no solamente hubo público asistente sino que la sesión tuvo una amplia cobertura por los medios de comunicación, hasta el punto de su retransmisión por una televisión local. Por eso tampoco puede prosperar la anulación que se pretende con base en este motivo».

**TERCERO.**-También se declara en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida que: «En lo que se refiere a la nulidad que supone, según la parte actora, la introducción en el proyecto del PXOM de modificaciones que no obedecían a la subsanación de las deficiencias señaladas en la Orden de 19-1-07,



cabe señalar que el *artículo 85.5.b) de la Ley 9/2002* habla de subsanar las deficiencias que indique la Administración autonómica e introducir las modificaciones que para ello sean necesarias; pero ello no excluye que, como consecuencia del tiempo invertido en la tramitación, sea oportuno aprovechar ese momento para adaptarse a los cambios normativos ya producidos o inminentes. Y eso es lo que hizo el Ayuntamiento, puesto que, de acuerdo con la *Disposición transitoria primera de la Ley 8/2007 y la Ley autonómica 8/2007*, a partir del 2-7-08 se produciría necesariamente en todas las actuaciones de urbanización el incremento en el porcentaje de la reserva de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, por lo que lo que hace el PXOM no es sino adaptarse de antemano a esa normativa. Por lo que se refiere a la introducción de modificaciones sustanciales al margen del procedimiento y sin nueva exposición pública, según el *artículo 85.6 de la Ley 9/2002* el trámite de información pública se tiene que realizar si se introducen modificaciones que signifiquen un cambio sustancial del documento en un principio aprobado "por la adopción de nuevos criterios respecto de la clasificación y calificación del suelo, o en relación con la estructura general y orgánica del territorio". La doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de una nueva información pública en supuestos de introducción de cambios respecto de la aprobación inicial es ciertamente restrictiva a la hora de considerar cuáles merecen la calificación de sustanciales: la *STS de 19-9-98* exige una alteración fundamental del modelo territorial elegido; la *STS de 27-4-99* habla de una alteración esencial de las líneas y criterios básicos del plan y de su propia estructura, y la *STS de 13-10-99* de una alteración del planeamiento que lo haga aparecer como distinto o diferente, criterio que reiteran las *SSTS de 28-12-05 , 20-9-05 , 27-4-05 , 26-1-05 y 25.10.06*. La modificación del porcentaje de reserva de suelo para viviendas sujetas a protección pública no altera el carácter residencial que ya tenía, de modo que ni se produjo una modificación de la clasificación o calificación urbanística



del suelo urbano, ni tampoco una alteración de los usos residenciales o de la edificabilidad prevista inicialmente, o de la tipología constructiva. También sostiene la parte actora que esa nueva información pública era necesaria por los cambios que se introdujeron en los sistemas generales de comunicaciones, espacios libres, zonas verdes y equipamientos, ya que ellos constituyen la estructura general y orgánica del territorio según establece el *artículo 51.1.e) de la Ley 9/2002* ; cambios que se enumeran en el hecho quinto de la demanda y que se dice en ella se examinan en el informe de la arquitecta Sra. Amparo presentado con la demanda. Este informe termina con unas conclusiones en las que se enumeran los ámbitos en los que se produjeron modificaciones en la clasificación del suelo, pero nada se dice en ellas sobre las experimentadas por los referidos sistemas generales. Respecto a las modificaciones que se concretan en ese informe no se indica qué porcentaje suponen sobre el total de los suelos de las distintas clases, y además algunas de las modificaciones, como las de suelo urbano consolidado a no consolidado o las de suelo urbanizable delimitado a no delimitado, no suponen ninguna variación sustancial, pues el destino del suelo sigue siendo el mismo, y lo que asimismo cabría decir de la de suelo urbano no consolidado a suelo urbanizable. Por ello también tiene que ser rechazada la concurrencia de este motivo de nulidad».

**CUARTO.**- La Sala de instancia expresa las siguientes razones como fundamento de su decisión en el fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida: «La nulidad del estudio económico-financiero concurre, según la parte actora, porque no se acredita la viabilidad de los compromisos de gastos que derivan del PXOM ni el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa sobre estabilidad presupuestaria de la Administración municipal; porque se produce un desequilibrio entre cargas y beneficios para los propietarios de los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, y porque no está acreditada la conformidad de las



Administraciones distintas de la municipal a cuyo cargo se atribuye parte de la financiación del PXOM. La primera de las referidas afirmaciones de la demanda se basa en la inexistencia en el PXOM del preceptivo informe de la Intervención municipal, y esto a su vez en un párrafo del emitido el 20-12-07. En el expediente aparecen cinco informes de dicha Intervención, y ninguno de ellos contiene reparos a las previsiones económico-financieras del plan. Respecto al aludido desequilibrio de beneficios y cargas, en noviembre de 2007 se incorporó al expediente un estudio sobre la posibilidad de la introducción del 40% de vivienda protegida en todos los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, que concluye con la viabilidad económica de dicho aumento de porcentaje, y en el que no solo se tiene en cuenta el aumento de precio entre los años 2003-0007, sino también el cambio de ciclo y la reducción del 10% del valor inmobiliario medio de Vigo del 2007, y se hace referencia a no haber tenido en cuenta anteriormente los nuevos criterios de valoración contenidos en la Ley 8/2007 para el suelo en situación básica de rural. Sobre la cooperación económica de otras Administraciones para el desarrollo del plan hay que decir que la del Estado y la de las Diputaciones Provinciales con las corporaciones locales es una obligación recogida, respectivamente, en el Real Decreto 835/2003 y en el *artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local*. El artículo 2.1 del Real Decreto dice que la cooperación del Estado a las inversiones de las entidades locales se instrumentará económicamente con los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado a través del Programa de cooperación económica local del Estado. El citado precepto de la LBRL prevé la cooperación económica con los municipios y que para ello se aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En la Estrategia de Actuación y Estudio Económico Financiero del PXOM se hace referencia, por una parte, a las inversiones ya comprometidas por otras Administraciones y, por otra, a la media de inversión por habitante



en Galicia de las Administraciones estatal y autonómica en las anualidades inmediatamente anteriores a la aprobación del plan. La aprobación del PXOM por la Xunta de Galicia supone su conformidad con la financiación que le asigna, confirmada por su actitud posterior en los procesos judiciales interpuestos para obtener su anulación, y la atribuida a las otras Administraciones responde a una obligación legal que se viene cumpliendo en términos de los que no se apartan las previsiones del plan. En consecuencia tampoco estas alegaciones de la parte actora pueden ser acogidas».

**QUINTO.-** Continúa el Tribunal *a quo* declarando en el fundamento jurídico séptimo de la sentencia recurrida que: «La parte actora sostiene que el plan incumple la obligación de fijar coeficientes de ponderación para la determinación del aprovechamiento tipo del modo establecido en el *artículo 113.3 de la Ley 9/2002* . Dice este precepto: "*Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento fijará justificadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto*" . Ese incumplimiento se produce, según se argumenta en la demanda, porque en la mayoría de las fichas de las áreas de reparto con ordenación detallada se establece como único uso y tipología característicos el residencial en vivienda colectiva, y se le atribuye el coeficiente de ponderación 1,00; y sin embargo la misma ficha impone un porcentaje de vivienda sometida a algún régimen de protección pública que llega al 43% y, pese a que los valores unitarios de la vivienda libre y de la protegida son muy diferentes, no se establecen los coeficientes de ponderación adecuados a esa diferencia. Frente a este argumento se opone por el Ayuntamiento que el uso residencial es el mismo tanto en las viviendas libres como en las sujetas a algún tipo de protección, y que la tipología



-colectiva, unifamiliar- también puede ser la misma; que el establecimiento de un aprovechamiento tipo no es una obligación del plan general en todo caso, sino en algunos supuestos, dadas las palabras (en su caso) que emplea el *artículo 53.1.h) de la Ley 9/2002* ; que en suelo urbano no consolidado sin ordenación detallada no es preciso establecer el aprovechamiento tipo (*artículo 55.2 de la Ley 9/2002*); y que respecto del suelo urbanizable no es posible establecer aprovechamiento tipo hasta que se concreten su determinaciones en el plan de desarrollo correspondiente. Estas alegaciones del Ayuntamiento tienen que ser acogidas porque responden a lo que establece al respecto la Ley 9/2002, y no puede prevalecer contra ellas el informe pericial emitido en el proceso por su falta de rigor, puesta de manifiesto en las respuestas evasivas dadas a las aclaraciones concretas que le fueron solicitadas, especialmente las relativas a la ponderación entre usos pormenorizados que aparece en las fichas de las áreas con ordenación detallada, que en todas se establece diferenciando las viviendas libres de las protegidas y su diversa tipología».

**SIXTO.-** Abunda la Sala de instancia en los argumentos para desestimar el recurso contencioso-administrativo, declarando en el octavo fundamento jurídico de la sentencia recurrida que: «La alegación de que se omitió el informe exigido por la legislación del sector eléctrico va acompañada de la cita del artículo 5 de la 54/1997, pero en él no se dice que el plan general deberá ser informado por algún organismo de dicho sector. Además, en la representación gráfica del PXOM consta el sistema general de red eléctrica, y también en la Memoria se concretan las nuevas instalaciones de la infraestructura a realizar. Sobre otros informes sectoriales se dice en el último fundamento de la demanda que su falta determina la nulidad de la aprobación del plan general, pero no se hace referencia a ninguno en concreto, por lo que hay que entender que dicha afirmación es una especie de resumen general



de lo argumentado con anterioridad sobre informes concretos, el ya examinado del sector eléctrico, el de aguas y el de patrimonio cultural. Los informes sectoriales emitidos a lo largo de la tramitación del procedimiento no corroboran lo afirmado por la parte actora sobre que la ordenación prevista en el PXOM vulnera lo dispuesto en la Ley de Aguas sobre las zonas de servidumbre y de policía de los cauces de agua. Ni las resoluciones de 28-3-08 y 10-9-07 de la Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible ni el informe de Aguas de Galicia de 26-5-05 son desfavorables a la aprobación del PXOM. Éste dice en sus últimas palabras que se puede informar favorablemente, y lo que imponen todos ellos es que haya que solicitar autorización para las construcciones a realizar en la zona de policía del cauce de agua, prevención que es recogida por el plan en las fichas de los diversos ámbitos. En lo que atañe al informe de la Consellería de Cultura, con posterioridad al de 5-10-05 que cita la parte actora se emitió el de 19-1-07, en el que se precisaban las consideraciones a tener en cuenta. En la documentación del plan figura que se introdujeron las modificaciones derivadas de dicho informe, sin que por la parte actora se ponga de manifiesto algún extremo concreto en que no se produjo esa modificación de acuerdo con lo exigido. Por ello tampoco estas alegaciones de la demanda sobre los informes sectoriales pueden tener acogida».

**SEPTIMO.-** Finalmente, justifica la Sala *a quo* la desestimación del recurso contencioso-administrativo con los siguientes argumentos: «Se afirma en la demanda que el PXOM vulnera lo dispuesto en el *artículo 15.e) de la Ley 9/2002*, y que hay en él una falta de correlación entre el crecimiento previsto y la ordenación establecida; y que sorprende que la Orden de 16-5-08 olvide, al analizar la capacidad residencial, lo que se dijo en la de 19-1-07 sobre el particular. Pero tras ésta se produjo una reformulación de la estrategia de actuación y del estudio económico, y se aportaron datos estadísticos para justificar el cálculo de la



demanda de viviendas, por lo que resulta claro que esa justificación fue aceptada por la Administración autonómica. Por otra parte, en la demanda no se da ningún dato para tratar de desvirtuar la corrección de las previsiones de las que parte el plan. Por último, en la demanda se denuncia la ilegalidad del trazado de viales y zonas verdes en la mayoría de las áreas de suelo urbano no consolidado, puesto que se sostiene que los previstos vulneran las determinaciones contenidas en la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras (Ley 8/1997 y Decreto 35/2000) en lo que se refiere a las pendientes máximas longitudinal y transversal. Esta afirmación, además de genérica, no ha sido corroborada por la prueba pericial practicada en el proceso con ese fin, por lo que no puede ser aceptada, aunque sí ha sido acogida en sentencias dictadas en otros recursos en los que se formulaba respecto de un ámbito concreto, con la consiguiente anulación de las determinaciones a él referidas. Por todo lo expuesto el recurso tiene que ser desestimado».

**OCTAVO.-** Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de las Asociaciones demandantes presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando la aclaración de la sentencia, a lo que no se accedió por auto de fecha 1 de abril de 2013, y seguidamente escrito de preparación de recurso de casación, solicitando que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante diligencia de ordenación, de fecha 24 de abril de 2013, en la que se mandó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

**NOVENO.-** Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurridos, El Ayuntamiento de Vigo, representado por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, y la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, representada por el Procurador Don Argimiro



Vázquez Guillén, y, como recurrentes, el Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía, representados por la Procuradora Doña Beatriz González Rivero, al mismo tiempo que ésta presentó escrito de interposición de recurso de casación con fecha 12 de junio de 2013.

**DECIMO.-** El recurso de casación sostenido por la representación procesal del Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía se basa en once motivos, el primero esgrimido al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción y los demás al del apartado d) del mismo precepto; el primero por falta de motivación de la sentencia, con vulneración de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución, 218 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 31, 33 y 67 a 72 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 18, 245, 248.3 y 249 a 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la jurisprudencia contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2012, al no contener un valoración mínimamente razonada sobre la restricción injustificada de entrada de vecinos a la sesión plenaria de 29 de diciembre de 2007 y la discriminación de las personas a las que se permitió la asistencia, y otras cuestiones planteadas; el segundo por infracción del artículo 70.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 881 y 227.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, artículos 14 y 1 de la Constitución en correlación al protocolo adicional de fecha 20 de marzo de 1952 sobre protección de los derechos y las libertades fundamentales de Roma de 4 de noviembre de 1950 y del artículo 62.2 de la Ley 30/1992 sobre nulidad del acuerdo plenario de 29 de diciembre de 2007 y de los actos posteriores de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana; el tercer por infracción de los



artículos 217, 319, 318, 317, 324, 326 y 376 de la Ley de Enjuiciamiento civil; 1218, 1216, 1219 y 1225 del Código civil sobre valoración de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, en relación a la eficacia probatoria tasada de los documentos públicos oficiales y privados obrantes en el expediente y de la eficacia probatoria de la prueba testifical practicada, todas ellas concluyentes sobre la falta de justificación para la restricción de la publicidad de la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2007; el cuarto por infracción de los artículos 130, 132.3.b. y 245 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, y del artículo 6.1 de la Ley 6/1998, sobre la necesidad de reiteración del trámite de información pública ante los cambios sustanciales producidos; el quinto por infracción de los artículos 217, 319, 318, 317, 324, 326, 335, 336, 341, 342 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 1218, 1216, 1219 y 1225 del Código civil sobre valoración de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, en relación a la eficacia probatoria tasada de los documentos públicos oficiales y privados obrantes en el expediente sobre el alcance de los cambios operados en los Sistemas Generales; el sexto por infracción de los artículos 5, 14.2.d) y 18.5 de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, sobre el reparto equitativo de beneficios y cargas y la nulidad de las determinaciones sobre aprovechamiento tipo y coeficientes de ponderación, resultando vulnerado el principio de equidistribución; el séptimo por infracción de los artículos 217, 319, 318, 317, 324, 326, 335, 336, 341, 342 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil; 1218, 1216, 1219 y 1225 del Código civil sobre valoración de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, en relación a la eficacia probatoria tasada de los documentos públicos oficiales y privados obrantes en el expediente y apreciación de la prueba pericial judicial concluyente sobre la indebida fijación de los coeficientes de ponderación y la consecuente invalidez de los aprovechamientos tipo; el octavo por infracción del artículo 42 del



Reglamento estatal de Planeamiento (sic), aprobado por Real Decreto 2568/1986, y artículo 5 de la Ley 6/1998 sobre conculcación del principio de equidistribución en la elaboración del Estudio Económico y Financiero y la falta de conformidad expresa de gastos imputables a otras Administraciones y la falta de justificación de la financiación correspondiente al Ayuntamiento y a los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable, dada la desproporción de las cargas a ellos imputables; el noveno por infracción del artículo 5 de la Ley 54/1997, del sector eléctrico y, 62.2 de la Ley 30/1992, dada la ausencia del informe sectorial de la Administración competente en materia de transporte y distribución de energía eléctrica; el décimo por infracción del artículo 6 de la Ley de Aguas y 6 y 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 846/1986, artículo 9.1 de la Ley 6/1998 y artículos 38.2.h) y 161.1 del Reglamento estatal de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, dada la ordenación de la zona de policía de los ríos sin autorización expresa del organismo de cuenca; y el undécimo por infracción del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, y 9.3 y 106 de la Constitución porque la desestimación del aumento de densidad residencial no resulta congruente con los principios de sostenibilidad y utilización racional del suelo, terminando con la súplica de que se declare haber lugar al recurso de casación por todos y cada uno de los motivos articulados con anulación de la sentencia recurrida y, con estimación del recurso contencioso-administrativo, se anule la Disposición General recurrida, en concreto las Ordenes de 16 de mayo de 2008 y 13 de septiembre de 2009, de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Junta de Galicia por las que se aprobó definitivamente, la primera con carácter parcial, el Plan General de Ordenación Municipal de Vigo por ser disconformes a derecho.

**UNDECIMO.-** Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto y remitidas las actuaciones a esta Sección Quinta de la



Sala Tercera, se convalidaron por diligencia de ordenación de 26 de septiembre de 2013, en la que se mandó dar traslado a las representaciones procesales de las Administraciones comparecidas como recurridas para que, en el plazo de treinta días, pudiesen formular por escrito su oposición a dicho recurso, lo que llevó a cabo el representante procesal de la Administración autonómica con fecha 12 de noviembre de 2013 y el del Ayuntamiento con fecha 14 de noviembre de 2013.

**DUODECIMO.-** La oposición al recurso de casación formulada por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia se basa en que la sentencia recurrida está debidamente motivada y lo que con el primer motivo de casación pretenden las recurrentes es que se efectúe una valoración de las pruebas diferente a la realizada por el Tribunal *a quo*, mientras que se restringió el acceso al pleno municipal en prevención de los altercados que previsiblemente, ante los hechos acaecidos, se producirían, habiéndose respetado la publicidad incluso mediante su retransmisión televisiva, estando toda la prueba practicada correcta y adecuadamente valorada por la Sala de instancia, sin que las modificaciones introducidas fuesen sustanciales y, por consiguiente, no precisaban de nueva información pública, algunas de las que ni siquiera se produjeron, contrariamente a lo alegado por las demandantes, y así se declara en la sentencia recurrida que no han sido especificadas, sin que la Sala de instancia haya procedido de forma ilógica o arbitraria al valorar las pruebas relativas a la alteración o modificación de los sistemas generales, y otro tanto sucede respecto de la valoración probatoria respecto de los coeficientes de ponderación para la fijación del aprovechamiento tipo, respecto de lo que el perito se limitó a dar respuestas evasivas, existiendo un estudio económico-financiero, que es suficiente y ha sido avalado por la intervención a lo largo del procedimiento, como lo ha comprobado la propia Sala *a quo*, del que no se deduce que



deban asumir algunos propietarios cargas desmesuradas o desproporcionadas, sin que, en contra del parecer de las recurrentes, fuese necesario el informe de la Administración sectorial eléctrica, según lo declara el Tribunal sentenciador interpretando lo establecido en el artículo 5 de la Ley 54/1997, habiéndose emitido, contrariamente a lo que ahora se asegura por las recurrentes, informe por el ente público "Aguas de Galicia", informe que ha sido favorable, respetándose en el planeamiento general impugnado los principios de sostenibilidad y utilidad racional del suelo, y así finalizó con la súplica de que se desestime el recurso interpuesto y se confirme la sentencia recurrida.

**DECIMOTERCERO.-** El Ayuntamiento recurrido basa su oposición al recurso de casación en que las recurrentes se han limitado a reproducir el debate sustanciado y resuelto en la instancia sin llevar a cabo un juicio crítico de la sentencia recurrida, introduciendo, en ocasiones, cuestiones nuevas y encubriendo, en otras, las relacionadas exclusivamente con el ordenamiento autonómico, insusceptibles ambas de ser planteadas en casación, por lo que el recurso debería inadmitirse, estando la sentencia recurrida debidamente motivada y lo que las recurrentes tratan es de que se lleve a cabo una valoración de las pruebas diferente de la efectuada por el Tribunal *a quo*, no siendo cierto lo que se asegura por las recurrentes en relación con el Pleno Municipal, al no haber existido ni una sola sesión a puerta cerrada sino que se adoptaron medidas para evitar desórdenes, habiéndose dado a la sesión absoluta publicidad, no sólo porque asistió público sino porque se retransmitió televisivamente, y otro tanto sucede con la motivación de la sentencia en cuanto a los informes municipales relativos a los sistemas generales, informes estos que han servido de fundamento a las tesis del Ayuntamiento mantenidas en el pleito, explicando ambas cuestiones la sentencia recurrida en sus fundamentos jurídicos cuarto y quinto, conteniendo igualmente la sentencia



recurrída la expresión del valor que se ha dado a las respuestas del perito procesal, al considerar que se contestó con evasivas, y así se recoge en el fundamento jurídico séptimo, sin que en el recurso de casación, al articular el motivo segundo, se expliquen las razones por las que la Sala de instancia infringe lo establecido en el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local y concordantes del Reglamento de Organización y Funcionamiento, pues la Sala ha dejado constancia en su sentencia de que los hechos alegados por las demandantes son sesgados, ya que de la prueba practicada se deduce todo lo contrario a lo afirmado por aquéllas en relación con las sesiones del Pleno Municipal, sin que el motivo tercero, en el que se reitera lo expresado en los anteriores, pueda prosperar porque de toda la prueba practicada se deduce lo contrario de lo sostenido por las recurrentes en cuanto a la publicidad de las sesiones del Pleno Municipal, tratándose en el cuarto motivo de encubrir la interpretación y aplicación del ordenamiento autonómico en relación con el significado de lo que ha de entenderse por "cambio sustancial", regulado por la Ley de Galicia 9/2002, de protección del Medio Rural, sin explicar las recurrentes su discrepancia con los informes obrantes en el expediente acerca de la innecesariedad de someter el documento nuevamente a información pública, ya que no constituye modificación sustancial el incremento del porcentaje de suelo destinado a vivienda sometida a un régimen especial, al no alterarse la clasificación ni la calificación del suelo, como lo declaró esta Sala del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 21 de junio de 2013 (recurso de casación 2250/2011), que se transcribe, y, en cuanto a los sistemas generales, tampoco se produjeron cambios sustanciales, como se deduce de los propios informes que citan las recurrentes repitiendo lo aducido en el escrito de demanda, sin concretarse en el motivo quinto la regla de valoración que haya sido vulnerada por la Sala de instancia, resultando, además, concluyentes los informes obrantes en el expediente para demostrar el limitado alcance de las variaciones en cuanto a los sistemas



generales, y, por lo que respecta a los motivos sexto y séptimo, se limitan a reproducir lo alegado en la demanda respecto del aprovechamiento tipo, cuestión meramente de derecho autonómico, sin que se explique, al articular los motivos, la razón por la que se atribuye a la Sala sentenciadora la conculcación de los preceptos estatales que se invocan, estando perfectamente explicado en el expediente administrativo y en el proceso el modo de calcular el aprovechamiento tipo, careciendo de rigor al respecto la prueba pericial emitida en el juicio, cuyos errores han sido constatados por la Sala y reflejados en el fundamento jurídico séptimo de su sentencia, sin que en el octavo motivo se haya realizado un mínimo esfuerzo de crítica de la sentencia ni se aportó prueba alguna tendente a demostrar la insuficiencia del estudio económico financiero, que fue favorablemente informado por la Intervención municipal y por la Secretaría General del Pleno, basando las recurrentes la denunciada insuficiencia del estudio económico financiero en el primer informe de la Junta de Galicia, que fue desfavorable, y que consideró subsanada tal deficiencia al otorgar la aprobación definitiva del Plan el 16 de mayo de 2008, razonándose a continuación extensamente acerca de la suficiencia del estudio económico financiero, y así lo reflejó la sentencia recurrida en su fundamento jurídico sexto, mientras que la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, no exige la emisión de un informe preceptivo, sino que se limita a disponer que los instrumentos de ordenación urbanística contengan la planificación, sin deducirse que tales instrumentos de ordenación se encuentren sujetos o vinculados por informe preceptivo alguno, que, no obstante, fue pedido al Ministerio de Industria, y, en cuanto al informe sobre la suficiencia de recurso hídricos, aparece un informe favorable del organismo autonómico Aguas de Galicia, y así se declara expresamente en la sentencia recurrida, siendo el motivo undécimo una cuestión nueva al no haberse suscitado en la instancia y, además, basada en derecho autonómico, pero en cualquier caso, ha habido, como se recoge en



la sentencia recurrida, una previsión ajustada al incremento de población, repartida a lo largo de los tres cuatrienios de programación del Plan, teniéndose en cuenta las observaciones, en relación a esta materia, formuladas por la Administración autonómica y así se explica en la Memoria Justificativa del Plan General, sin que exista razón alguna de justicia material en las pretensiones de las recurrentes, ya que aquél fue concienzuda y trabajosamente elaborado y tramitado con profundo respeto al principio de legalidad y racionalidad, terminando con la súplica de que se inadmita el recurso de casación o, subsidiariamente, se desestime.

**DECIMOCUARTO.-** Formalizadas las oposiciones al recurso de casación interpuesto, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 4 de febrero de 2015, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JESÚS ERNESTO PECES MORATE**,

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** En su oposición al recurso de casación, la representación procesal del Ayuntamiento comparecido como recurrido aduce varias causas de inadmisión, que se concretan en que los motivos alegados no contienen una crítica de la sentencia recurrida sino una reiteración de la demanda, encubren la denuncia de preceptos del ordenamiento jurídico autonómico, único esgrimido



y aplicado en la instancia, y, finalmente, cuestionan la valoración de las pruebas realizadas por la Sala sentenciadora.

Estas deficiencias, como seguidamente veremos al examinar cada uno de esos motivos de casación invocados por las asociaciones recurrentes, son ciertas, según lo evidencia la literalidad de lo expresado en el escrito de demanda y después en el de interposición del recurso de casación, y se deduce del carácter meramente instrumental con que se esgrimen, con manifiesta reiteración, los preceptos estatales en cada uno de ellos, si bien, formalmente, no cabe desconocer que se reprochan al Tribunal *a quo* determinadas infracciones, lo que impide declarar **a limine** la inadmisión del recurso de casación y de todos y cada uno de los motivos en que éste se sustenta.

**SEGUNDO.**-En el primer motivo de casación, único esgrimido por infracción de las normas reguladoras de las sentencias, se asegura que la Sala de instancia no ha dejado constancia en la sentencia recurrida de la valoración de las pruebas testificales y documentales relativas a la restricción injustificada de entrada a la sesión plenaria municipal, no ha razonado acerca de los informes y documentos demostrativos de los cambios producidos respecto de los sistemas generales, y ha omitido todo razonamiento sobre la prueba pericial practicada en el proceso acerca de la determinación del aprovechamiento tipo y de los coeficientes de ponderación que el propio Plan General usa en la ordenación detallada de las áreas de reparto en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado con ordenación detallada, así como que ha desatendido cualquier razonamiento sobre el informe elaborado por el equipo redactor del Plan General, que acredita los efectos del aumento de la vivienda protegida, con lo que ha conculcado lo establecido en los artículos 24 y 120.3 de la Constitución, 218 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 31, 33 y 67 a 72 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y concordantes, 18, 245, 248.3 y 249 a



267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como la doctrina jurisprudencial emanada de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida, entre otras, en su sentencia de 14 de diciembre de 2012 (recurso de casación 6544/2010), por defectuosa motivación de la sentencia.

Para desestimar este primer motivo de casación basta con remitirnos a lo expresado por la Sala de instancia en los fundamentos jurídicos transcritos en los antecedentes segundo a séptimo de esta nuestra sentencia.

En el cuarto se examina y da respuesta a lo acaecido con la sesión plenaria y su publicidad, en el quinto se aborda la cuestión planteada acerca de las modificaciones sustanciales y sistemas generales, en el séptimo se estudia la impugnación relativa al coeficiente de ponderación para la fijación del aprovechamiento tipo, mientras que lo aducido acerca de los efectos del aumento de vivienda protegida se analiza en los fundamentos jurídicos quinto y noveno, de modo que las recurrentes confunden la deficiencia de motivación de la sentencia con la insatisfacción que esa motivación les ha causado, y que evidencian en los motivos de casación que después articulan, demostrativos de que son perfectamente conocedoras de la razón de decidir expresada por la Sala de instancia en la sentencia recurrida.

**TERCERO.-** En el segundo motivo de casación se atribuye al Tribunal *a quo* la conculcación de lo dispuesto en los artículos 70.1 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, 88.1 y 227.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, 1 y 14 de la Constitución, en correlación con el Protocolo adicional de fecha 20 de marzo de 1952 (ratificado por España el año 1991) del Convenio para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales de Roma de 4 de noviembre de 1950 (ratificado por España en 1979), así como del



artículo 62.2 de la Ley 30/1992, al haber considerado dicho Tribunal de instancia que la sesión plenaria del Ayuntamiento, en que se aprobó provisionalmente el Plan General después aprobado definitivamente por las Ordenes impugnadas de la Consejería de la Junta de Galicia, se ajustó a los citados preceptos a pesar de que ello no fue así, como se deduce de las pruebas testificales y documentales practicadas en el proceso sustanciado.

Este segundo motivo de casación se basa en un presupuesto fáctico diferente a la declaración de hechos probados contenida en la sentencia recurrida, en la que se declara categóricamente que *«no puede decirse que se hurtase a los ciudadanos el conocimiento de la actuación de sus representantes municipales cuando no solamente hubo público asistente sino que la sesión tuvo una amplia cobertura por los medios de comunicación, hasta el punto de su retransmisión por una televisión local»*, razón por la que el segundo motivo de casación tampoco puede prosperar.

**CUARTO.-** El tercer motivo cuestiona la valoración de las pruebas documentales y testifical, practicadas en relación con la celebración de la sesión plenaria del Ayuntamiento el día 29 de diciembre de 2007, realizada por la Sala sentenciadora, afirmándose que, al haber declarado probado ésta que fue pública y que no se hurtó a los ciudadanos su conocimiento, ha infringido los preceptos relativos a la valoración de las pruebas contenidos en la Ley de Enjuiciamiento civil y en el Código civil, así como la jurisprudencia que los interpreta, y concretamente ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 217, 319, 318, 317, 324, 326 y 376 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 1216, 1218, 1219 y 1225 del Código civil, por haber valorado las pruebas documentales y testificales sin atender a las reglas de la sana crítica, contrariamente al valor de la prueba tasada y con desatención de las pruebas testificales, en contra de lo declarado en las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2002, 7 de octubre de 2003 y 8 de abril de 2013,



realizando a continuación la representación procesal de las recurrentes su personal valoración de esas pruebas en forma no coincidente con la reflejada por el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida, sin demostrar, en contra de lo que sostiene, que la valoración llevada a cabo por dicho Tribunal sea contraria a los preceptos reguladores de la prueba "tasada" o resulte arbitraria e ilógica, y para comprobarlo es suficiente con remitirnos a lo declarado en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, de manera que este tercer motivo de casación debe ser desestimado al igual que los anteriores.

**QUINTO.-** Prosigue su impugnación de la sentencia recurrida la representación procesal de las asociaciones recurrentes afirmando que, al haber considerado el Tribunal de instancia que no hubo modificaciones sustanciales determinantes de una nueva información pública previa a la aprobación provisional del Plan General por el Pleno del Ayuntamiento, ha vulnerado dicho Tribunal lo dispuesto en los artículos 130, 132.3.b) y 25 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento, 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y 62.2 de la Ley 30/1992.

Las asociaciones recurrentes entienden que esas modificaciones sustanciales, que requerían una nueva información pública, fueron el aumento del porcentaje de vivienda protegida, la alteración de los sistemas generales, la afección al Estudio Económico Financiero y otros aspectos y cambios operados.

Esta causa de impugnación del Plan General fue examinada por la Sala sentenciadora en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente tercero de esta nuestra, al que nos remitimos para desestimar este cuarto motivo de casación, ya que ninguna de las modificaciones que se invocan por las recurrentes tienen el carácter, según la doctrina jurisprudencial citada en el indicado fundamento jurídico quinto de



la sentencia recurrida, de sustanciales y determinantes de la necesidad de nueva información pública, de manera que este cuarto motivo de casación, al igual que los anteriores, debe ser desestimado.

**SEXTO.-** Siguiendo la metodología usada en la articulación de los sucesivos motivos de casación, la representación procesal de los recurrentes vuelve a reprochar a la Sala de instancia, en el quinto motivo de casación, una arbitraria e ilógica apreciación de las pruebas documentales aportadas (documentos privados y públicos) al haber considerado dicha Sala intrascendentes e insustanciales los cambios operados en los sistemas generales, contrariamente a lo que se desprende de los informes emitidos por los Técnicos del Servicio de Planeamiento y Gestión del Ayuntamiento y por el Secretario de la Gerencia de Urbanismo.

La Sala sentenciadora examinó el informe pericial, a que se refieren las recurrentes, y llegó a la conclusión de que nada se indica acerca del cambio habido en los sistemas generales, mientras que, al articular este quinto motivo de casación, la representación procesal de las asociaciones recurrentes omite concretar lo que se expresa en esos informes técnicos que haya sido silenciado por la Sala al expresar que nada se indica acerca del cambio habido en los sistemas generales, de manera que este motivo de casación carece manifiestamente de fundamento.

**SEPTIMO.-** Sostiene la representación procesal de las recurrentes que con lo declarado en el fundamento jurídico séptimo de la sentencia recurrida el Tribunal *a quo* ha conculcado el principio de reparto equitativo de beneficios y cargas con vulneración de lo establecido en los artículos 5, 14.2.d) y 18.5 de la Ley 8/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, al haber desestimado la pretensión de nulidad de las determinaciones acerca de los aprovechamientos tipo y coeficientes de ponderación de



todas las ordenaciones detalladas de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado, toda vez que, al fijarse indebidamente los coeficientes de ponderación pese al aumento del porcentaje de vivienda protegida en todos los ámbitos con ordenación singularizada, el verdadero aprovechamiento tipo realmente es menor al asignado en las ordenaciones detalladas del Plan General, dada la diferencia de valor del uso residencial libre respecto al uso residencial protegido, lo que invalida la ordenación de la práctica totalidad de dicho Plan General.

Este motivo de casación no es sino un subterfugio para que esta Sala, al amparo del principio de equidistribución de beneficios y cargas consagrado en los invocados preceptos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998, de 13 de abril, interprete y aplique lo establecido, en cuanto al aprovechamiento tipo, por la Ley autonómica de Galicia 9/2002, a lo que es necesario añadir que el Tribunal sentenciador ha descalificado el informe emitido en el proceso por falta de rigor, dado que el perito se limitó a dar respuestas evasivas a las aclaraciones pedidas en relación con la ponderación entre usos pormenorizados que aparecen en las fichas de las áreas con ordenación detallada, en las que se diferencian las viviendas libres de las protegidas y su diversa tipología, motivo que, por las indicadas razones, es improcedente.

**OCTAVO.-** Continuando con su peculiar metodología en la articulación de los motivos de casación, en el séptimo, la representación procesal de las recurrentes vuelve a denunciar que la Sala sentenciadora ha efectuado una valoración irrazonable del informe pericial emitido en el juicio, sin replicar, no obstante, a lo declarado por dicha Sala acerca de las respuestas evasivas a las aclaraciones pedidas, sino que se limita a reproducir el contenido del indicado informe, razón por la que no es lógico que se atribuya a la Sala de instancia una valoración arbitraria de esa prueba pericial, cuando ni siquiera se explica el motivo o la causa de esa falta de



respuesta del perito a las aclaraciones pedidas, lo que lleva a aquélla a calificar esta prueba de carente de rigor, y, por consiguiente, al así proceder, no ha vulnerado dicha Sala lo dispuesto en los artículos 217, 319, 318, 317, 324, 326, 335, 336, 339, 341, 342 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 1218, 1216, 1219 y 1225 del Código civil y en la jurisprudencia que se cita y transcribe de esta Sala del Tribunal Supremo, idéntica a la ya alegada en los motivos de casación anteriores basados en la errónea y arbitraria valoración de pruebas, por lo que este séptimo motivo de casación también debe ser desestimado.

**NOVENO.-** Se denuncia en el octavo motivo de casación la infracción por el Tribunal de instancia de lo establecido en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2568/1986 (**sic**), y en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, por no haber considerado dicho Tribunal que, en la elaboración del Estudio Económico Financiero, no sólo se ha conculcado el principio de equidistribución de beneficios y cargas, sino que se ha prescindido de la conformidad expresa de otras Administraciones sin justificarse la financiación que corresponde a la Administración municipal y a los propietarios de los ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable, a quienes se imponen cargas desproporcionadas.

Tales deficiencias en el estudio económico financiero ya fueron denunciadas en la instancia y fueron examinadas y rechazadas por la Sala por las razones ampliamente expresadas en el fundamento jurídico sexto, las que no han merecido la más mínima crítica en el motivo que examinamos, que se limita a repetir lo que ya adujese, en su día, en el escrito de demanda, y por consiguiente, este octavo motivo de casación debe ser desestimado por idénticos argumentos a los empleados en el referido fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida, que nosotros, ante la falta de contradicción, consideramos ajustados a derecho por



cumplir el estudio económico financiero las condiciones y requisitos previstos en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, (por equivocación se menciona en este motivo el Real Decreto 2568/1986), y no conculcar el principio de equidistribución de beneficios y cargas, recogido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril.

**DECIMO.-** En el motivo noveno de casación se reprocha a la Sala de instancia la infracción de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, por no haber declarado la nulidad del Plan General impugnado a pesar de que éste adolece de ausencia de informe de la Administración sectorial que supervisa las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, además de carecer de planificación para tales instalaciones.

No se cuestiona tampoco en este motivo las razones dadas por la Sala de instancia para desestimar idéntica pretensión formulada en la demanda, cual son, en primer lugar, que el precepto invocado (artículo 5 de la Ley 54/1997) no impone que el Plan General sea informado por algún organismo del referido Sector Eléctrico, y que en la representación gráfica del citado Plan consta el sistema general de red eléctrica y en la Memoria se concretan las nuevas instalaciones de la infraestructura a realizar, que es lo exigible conforme al citado artículo 5.1 de la Ley 54/1997, al referirse éste a la planificación de las redes de energía eléctrica, y, por tanto, este noveno motivo de casación es desestimable como los anteriores.

**UNDECIMO.-** Repitiendo la representación procesal de las asociaciones recurrentes lo que ya alegase en su escrito de demanda, echa de menos que la ordenación detallada en el margen de cien metros de los ríos (zona de policía), que circundan el término



municipal de Vigo, carezca de autorización expresa del Organismo de cuenca, a pesar de que dichas zonas están clasificadas como suelo urbano no consolidado, por lo que, al haberse desestimado tal alegación por la Sala de instancia, ésta ha vulnerado lo establecido en los artículos 6 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio, 6 y 9 de Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 846/1986, de 11 de abril, 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, 38.2.h) y 161.1 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

A la vista de los argumentos empleados en la articulación de este décimo motivo de casación, parece que la queja de las asociaciones recurrentes se centra en que la ordenación detallada en las zonas de policía de cauces no ha sido informada favorablemente por el Organismo de cuenca, aunque cualquier construcción a realizar en esas zonas se sujeta a la autorización de dicho Organismo, lo que puede generar ulteriores incidentes por responsabilidad patrimonial cuando se pretendan materializar los derechos edificatorios previstos en la ordenación detallada del planeamiento y el Organismo de cuenca deniegue la autorización.

La tesis de las recurrentes sería que el informe de Aguas de Galicia tendría que haber contemplado la ordenación detallada y, de ser favorable, no debería someterse después la materialización de los derechos edificatorios a la previa autorización del referido Organismo en evitación de conflictos por la negativa a autorizar la construcción.

Al no haberse procedido en la forma indicada, la representación procesal de las asociaciones recurrentes opina que se han conculcado los preceptos legales y reglamentarios invocados en este décimo motivo de casación, que anteriormente hemos transcrito.

En primer lugar, el planteamiento de las recurrentes tiene como punto de partida un hecho que no es exacto si nos atenemos a



los hechos declarados probados (y no discutidos) en la sentencia recurrida, cual es que tanto las resoluciones de la Dirección General de Desarrollo Sostenible como el informe de Aguas de Galicia han sido favorables a la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana, de lo que se deduce que este Organismo ha informado favorablemente también la ordenación detallada contenida en el referido Plan General de Ordenación Municipal.

Ese informe favorable a toda la ordenación del Plan General, incluida, por tanto, la detallada para cada zona de policía de cauces, no es razón para prescindir de la autorización que deberá concederse cada vez que se pretendan materializar los derechos edificatorios en esas zonas de policía, pues así lo imponen los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Aguas y del Reglamento de Dominio Público Hidráulico citados como infringidos en este motivo de casación.

El artículo 6.a) del primero establece que las márgenes de los cauces públicos están sujetas a una zona de policía de cien metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen, y el artículo 9 del segundo dispone que en la zona de policía de cien metros quedan sometidos a lo ordenado en el Reglamento las actividades y usos del suelo consistentes en construcciones de todo tipo, ya tengan carácter definitivo o provisional, así como cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente.

En consecuencia, si, como se declara probado en la sentencia recurrida, la completa ordenación en las zonas de policía de cauces ha sido informada favorablemente por el Organismo de Aguas de Galicia y las construcciones a realizar en esas zonas se han condicionado a la autorización expresa del referido Organismo, no existe ni es apreciable la vulneración de los preceptos citados del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y del Reglamento de Dominio



Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986 de 11 de abril.

Tampoco es atendible la vulneración, también invocada en este motivo de casación, de lo dispuesto en los artículos 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, 38.2.h) y 161.1 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, ya que aquél se limita a establecer el carácter reglado del suelo no urbanizable, en el que deben incluirse los que estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, lo que ni siquiera se alega que haya omitido el Plan General de Ordenación Municipal impugnado, y, en cuanto a los preceptos invocados del Reglamento de Planeamiento, vienen a velar para que en la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana se cumpla lo establecido en la legislación sectorial, entre otra la que regula los cauces públicos, que es precisamente lo que ha perseguido el Plan General impugnado al haber recabado el informe y haber sometido a la autorización del Organismo de cuenca las construcciones a realizar en las zonas de policía de los cauces de agua, razones todas por las que el décimo motivo de casación ha de ser desestimado también.

**DUODECIMO.-** Finalmente, en el undécimo y último motivo de casación, la representación procesal de las asociaciones recurrentes asegura que en la sentencia recurrida se ha infringido lo dispuesto en los artículos 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, 9.3 y 106 de la Constitución, al no resultar congruente el aumento de las capacidades residenciales con los principios de sostenibilidad y de utilización racional del suelo, en contra de lo declarado en el fundamento jurídico noveno de dicha sentencia, y, por consiguiente, ese aumento resulta irracional y debe ser objeto de control jurisdiccional.

Los preceptos invocados en este motivo de casación no guardan relación alguna con la cuestión sometida a nuestra



consideración y debatida en la instancia, que no es otra que la correlación entre el crecimiento previsto y la ordenación establecida, que la Sala de instancia examinó y razonó en el fundamento jurídico noveno de la sentencia recurrida, ya que el artículo 9.2 de la citada Ley 6/1998 establece las circunstancias de los terrenos que han de tener la condición de suelo no urbanizable, entre los que están aquéllos que el planeamiento general considere inadecuados para su desarrollo urbano, y los otros dos preceptos de la Constitución invocados (artículos 9.3 y 106) garantizan la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y otra serie de principios, así como el control jurisdiccional de la actuación administrativa, y, por tanto, ni aquél ni éstos contemplan la correlación exigible entre crecimiento poblacional y ordenación urbanística, que la Sala de instancia consideró que las demandantes no justificaron que fuese inadecuada, y, por tanto, los preceptos invocados en este último motivo de casación no guardan relación con la cuestión debatida en la instancia, razón por la que ahora ha de ser desestimado al igual que todos los anteriores.

A la misma conclusión desestimatoria debemos llegar si lo que pretenden las recurrentes es discutir la interpretación y aplicación que el Tribunal *a quo* ha realizado del artículo 15.e) de la Ley de Galicia 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural, en el que se regula el suelo rústico.

En definitiva, aunque lo cuestionado en este último motivo de casación fuese que el Plan General de Ordenación Urbana impugnado haya clasificado como urbanizable para uso residencial una superficie de suelo superior a la que correspondería para el crecimiento poblacional previsto, y con ello la Administración urbanística ha desnaturalizado, mediante el uso arbitrario de su discrecionalidad, lo establecido en el citado artículo 9.2 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, se tendría que haber demostrado, lo que ni siquiera se ha intentado por la única vía posible en casación de acreditar la errónea o ilógica valoración de



pruebas, que la Sala sentenciadora ha incurrido en un manifiesto error al declarar categóricamente que se aportaron datos por la Administración municipal justificativos de la demanda de viviendas y que las actoras, por el contrario, no han ofrecido indicio de prueba alguno para desvirtuar la corrección de las previsiones de las que parte el Plan General, lo que abunda en las razones desestimatorias del motivo de casación que examinamos.

**DECIMOTERCERO.**- La desestimación de todos los motivos de casación invocados comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto con imposición por partes iguales a las asociaciones recurrentes de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción, si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, se debe limitar su cuantía, por los conceptos de representación y defensa del Ayuntamiento comparecido como recurrido y por los honorarios de abogado de la Administración autonómica, también comparecida como recurrida, a la cifra de seis mil euros para el referido Ayuntamiento y de tres mil quinientos euros para la indicada Administración autonómica, dada la actividad desplegada por los abogados de uno y de otra para oponerse al recurso de casación, sin incluirse en la tasación de costas los derechos arancelarios del Procurador representante de la Administración de la Comunidad Autónoma recurrida al no ser necesaria su intervención.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción.

## **F A L L A M O S**

Que, rechazando las causas de inadmisión alegadas y con desestimación de los once motivos de casación invocados,



debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Procuradora Doña Beatriz González Rivero, en nombre y representación del Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, de la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y de la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía, contra la sentencia pronunciada, con fecha 28 de febrero de 2013, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso-administrativo número 4480 de 2008, con imposición a las tres referidas Asociaciones recurrentes por partes iguales de las costas procesales causadas hasta el límite, por los conceptos de representación y defensa del Ayuntamiento de Vigo, de seis mil euros, y por el concepto de honorarios de abogado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia de tres mil quinientos euros, sin incluir en la tasación de costas los derechos arancelarios del Procurador representante de ésta.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.



**PUBLICACION.-** Léida y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

SENTENCIA:

Procedimiento Ordinario N° 4480/2008

EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres.

**D. JOSÉ ANTONIO MÉNDEZ BARRERA - PTE.**

**D. JOSÉ MARÍA ARROJO MARTÍNEZ**

**D<sup>a</sup>. MARÍA CRISTINA PAZ EIROA**

En la ciudad de A Coruña, a veintiocho de febrero de dos mil trece.

En el recurso contencioso-administrativo que con el N° 4480/08 pende de resolución en esta Sala, interpuesto por el **Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma**, la **Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo** y la **Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía**, representados por **D. José María Moreda Allegue** y dirigidos por **D. Miguel García Iglesias**, contra las Órdenes 16-5-2008 y 13-7-2009 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Es parte como demandada la **Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes**, representada y dirigida por la **Letrada de la Xunta de Galicia**. Actúa como codemandado el **Ayuntamiento de Vigo**, representado y dirigido por el **Letrado de sus Servicios Jurídicos**. La cuantía del recurso es indeterminada.

---

ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo presentado, se practicaron las diligencias oportunas y, una vez que se acordó por auto de 10-12-09 tener por ampliado el recurso a la Orden de 13-7-09, se mandó que por la parte recurrente se dedujese demanda, lo que realizó a medio de escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho pertinentes, solicitó que se dictase sentencia estimando íntegramente el recurso interpuesto.

**SEGUNDO:** Conferido traslado de la demanda a la Administración demandada para contestación, se presentó escrito de oposición con los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, y se suplicó que se dictase sentencia desestimando el recurso. La Administración codemandada formuló alegaciones previas de inadmisión del recurso, que fueron desestimadas por auto de 8-7-2010, y al dársele de nuevo traslado para contestación a la demanda presentó escrito de oposición con los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, e interesó que se dictase sentencia declarando inadmisibile o desestimando el recurso.

**TERCERO:** Una vez practicadas, con el resultado que consta en autos, las pruebas admitidas, y cumplimentado el trámite de conclusiones se declaró terminado el debate escrito y se señaló para votación y deliberación el día 21-2-13.

**CUARTO:** En la sustanciación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Es Ponente el Magistrado Sr. Méndez Barrera.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO:** Son objeto del presente recurso contencioso-administrativo las Órdenes de 16-5-2008 y de 13-9-2009 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes por las que se dio aprobación definitiva, la primera con carácter parcial, al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo.

**SEGUNDO:** La entidades demandantes pretenden que se anule en su totalidad el PXOM impugnado. Esta impugnación del PXOM en su conjunto se basa en la nulidad del acuerdo plenario

del Ayuntamiento de 28-12-07 en el que se dio aprobación provisional al PXOM; en la nulidad de las modificaciones introducidas en el proyecto del PXOM que no obedecían a la subsanación de las deficiencias señaladas en la Orden de 19-1-07; en la falta de una nueva información pública ante el cambio de criterio sobre la reserva para VPA y ante los cambios en sistemas generales; en la nulidad del estudio económico-financiero; en el incumplimiento de la preceptiva fijación de coeficientes de ponderación para la determinación del aprovechamiento tipo; en la omisión del informe exigido por la legislación del sector eléctrico; en la vulneración de lo previsto en el artículo 15.e) de la Ley 9/2002 y en la falta de correlación entre el crecimiento previsto y la ordenación establecida; en la ilegalidad del trazado de viales y zonas verdes en la mayoría de las áreas de suelo urbano no consolidado; en la vulneración de la normativa sobre la zona de policía de los cauces de los ríos y de la necesidad de adecuarse a los informes del órgano competente en materia de aguas; en la infracción de la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia ante el informe desfavorable de Patrimonio; y en la falta de emisión de informes sectoriales.

**TERCERO:** En su contestación a la demanda el Ayuntamiento de Vigo insiste en su alegación de que el recurso es inadmisibile por falta de legitimación activa de las entidades recurrentes al no aportar los documentos a los que se refiere el artículo 45.2 de la Ley jurisdiccional. Según el Ayuntamiento, dicho precepto exige no solamente la presentación del acuerdo de interponer el recurso contencioso-administrativo contra el acto o disposición que se pretende requerir sino también la de los Estatutos de las Asociaciones recurrentes, del acuerdo de convocatoria de la Asamblea General con expresión del origen de la iniciativa, de las notificaciones de la convocatoria remitidas y recibidas, así como del acta de la sesión en que se adoptó el referido acuerdo, y en el presente caso no consta cómo fueron convocados los miembros de las asociaciones recurrentes a las asambleas en las que se tomaron los acuerdos de interponer los recursos, ni la lista de los asistentes, ni el orden de la reunión, y por lo tanto que los acuerdos se adoptasen en debida forma. Sobre estas alegaciones hay que reiterar lo que se expresó en el auto de 8-7-10, es decir, que la documentación que ha sido aportada por las recurrentes da cumplimiento a lo exigido en el artículo 45.2.d) de dicha Ley, ya que se han presentado los Estatutos que las rigen y las certificaciones de los acuerdos tomados por las asambleas de las asociaciones, de cuyos términos resulta clara

la decisión de impugnar en vía jurisdiccional el PXOM de Vigo, por lo que no son relevantes las expresiones concretas que para ello se empleen y la concreción de las resoluciones a recurrir, pues han de ser todas aquellas de las que deriva la existencia de dicho plan. De la propia doctrina jurisprudencial que cita el Ayuntamiento en apoyo de sus alegaciones se desprende que lo que exige el citado precepto es que conste el acuerdo de recurrir y que lo adoptó el órgano, en este caso de la asociación, que tiene atribuida la facultad de tomar esa decisión, y eso ocurre en el presente caso. Claro está que quien dude de que los documentos aportados respondan a la realidad puede tratar de acreditarlo, lo que no hizo el Ayuntamiento en la fase de prueba del proceso. También argumenta el Ayuntamiento que concurre falta de *legitimatío ad causam* en las asociaciones demandantes, ya que estaría limitada a aquellos aspectos del plan que afectan a su ámbito de actuación (San Pedro de Sárdoma, Santa Lucía y Ronda de Vigo), pues la defensa de los intereses relacionados con esos lugares es lo que constituye su fin asociativo. Tampoco esta alegación puede ser acogida, pues al ejercitarse la acción pública urbanística e interesarse la anulación de la totalidad del PXOM es claro que tal pronunciamiento afectaría a dichos ámbitos; si bien es cierto que, al ser la indicada la única acción ejercitada, no puede pretenderse a su amparo sino la defensa de los intereses generales, no de los de orden particular.

**CUARTO:** Según la parte actora, los acuerdos plenarios que aprobaron el PXOM antes de su remisión al departamento autonómico tuvieron lugar a puerta cerrada, lo que no es enteramente cierto y, en cualquier caso, estuvo justificado en razón a los altercados e incidentes que algunos asistentes provocaron en las sesiones donde se iban a aprobar inicial y provisionalmente los textos, según queda acreditado en los informes y atestados que constan en los autos, en las que algunos vecinos tuvieron que ser desalojados para no alterar el orden que el presidente de la corporación debe garantizar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88, 94 y 95 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, llegando, incluso, a realizar las sesiones en otro lugar diferente al de la sede, por razones de fuerza mayor, como permite el artículo 214 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. No puede decirse que se hurtase a los ciudadanos el conocimiento de la actuación de sus representantes municipales cuando no solamente hubo público asistente sino que la sesión tuvo una amplia cobertura por los

medios de comunicación, hasta el punto de su retransmisión por una televisión local. Por eso tampoco puede prosperar la anulación que se pretende con base en este motivo.

**QUINTO:** En lo que se refiere a la nulidad que supone, según la parte actora, la introducción en el proyecto del PXOM de modificaciones que no obedecían a la subsanación de las deficiencias señaladas en la Orden de 19-1-07, cabe señalar que el artículo 85.5.b) de la Ley 9/2002 habla de subsanar las deficiencias que indique la Administración autonómica e introducir las modificaciones que para ello sean necesarias; pero ello no excluye que, como consecuencia del tiempo invertido en la tramitación, sea oportuno aprovechar ese momento para adaptarse a los cambios normativos ya producidos o inminentes. Y eso es lo que hizo el Ayuntamiento, puesto que, de acuerdo con la Disposición transitoria primera de la Ley 8/2007 y la Ley autonómica 8/2007, a partir del 2-7-08 se produciría necesariamente en todas las actuaciones de urbanización el incremento en el porcentaje de la reserva de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, por lo que lo que hace el PXOM no es sino adaptarse de antemano a esa normativa. Por lo que se refiere a la introducción de modificaciones sustanciales al margen del procedimiento y sin nueva exposición pública, según el artículo 85.6 de la Ley 9/2002 el trámite de información pública se tiene que realizar si se introducen modificaciones que signifiquen un cambio sustancial del documento en un principio aprobado "por la adopción de nuevos criterios respecto de la clasificación y calificación del suelo, o en relación con la estructura general y orgánica del territorio". La doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de una nueva información pública en supuestos de introducción de cambios respecto de la aprobación inicial es ciertamente restrictiva a la hora de considerar cuáles merecen la calificación de sustanciales: la STS de 19-9-98 exige una alteración fundamental del modelo territorial elegido; la STS de 27-4-99 habla de una alteración esencial de las líneas y criterios básicos del plan y de su propia estructura, y la STS de 13-10-99 de una alteración del planeamiento que lo haga aparecer como distinto o diferente, criterio que reiteran las SSTS de 28-12-05, 20-9-05, 27-4-05, 26-1-05 y 25.10.06. La modificación del porcentaje de reserva de suelo para viviendas sujetas a protección pública no altera el carácter residencial que ya tenía, de modo que ni se produjo una modificación de la clasificación o calificación urbanística del suelo urbano, ni tampoco una alteración de los usos residenciales o de la edificabilidad prevista inicialmente, o

de la tipología constructiva. También sostiene la parte actora que esa nueva información pública era necesaria por los cambios que se introdujeron en los sistemas generales de comunicaciones, espacios libres, zonas verdes y equipamientos, ya que ellos constituyen la estructura general y orgánica del territorio según establece el artículo 51.1.e) de la Ley 9/2002; cambios que se enumeran en el hecho quinto de la demanda y que se dice en ella se examinan en el informe de la arquitecta Sra. González Costas presentado con la demanda. Este informe termina con unas conclusiones en las que se enumeran los ámbitos en los que se produjeron modificaciones en la clasificación del suelo, pero nada se dice en ellas sobre las experimentadas por los referidos sistemas generales. Respecto a las modificaciones que se concretan en ese informe no se indica qué porcentaje suponen sobre el total de los suelos de las distintas clases, y además algunas de las modificaciones, como las de suelo urbano consolidado a no consolidado o las de suelo urbanizable delimitado a no delimitado, no suponen ninguna variación sustancial, pues el destino del suelo sigue siendo el mismo, y lo que asimismo cabría decir de la de suelo urbano no consolidado a suelo urbanizable. Por ello también tiene que ser rechazada la concurrencia de este motivo de nulidad.

**SEXTO:** La nulidad del estudio económico-financiero concurre, según la parte actora, porque no se acredita la viabilidad de los compromisos de gastos que derivan del PXOM ni el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa sobre estabilidad presupuestaria de la Administración municipal; porque se produce un desequilibrio entre cargas y beneficios para los propietarios de los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, y porque no está acreditada la conformidad de las Administraciones distintas de la municipal a cuyo cargo se atribuye parte de la financiación del PXOM. La primera de las referidas afirmaciones de la demanda se basa en la inexistencia en el PXOM del preceptivo informe de la Intervención municipal, y esto a su vez en un párrafo del emitido el 20-12-07. En el expediente aparecen cinco informes de dicha Intervención, y ninguno de ellos contiene reparos a las previsiones económico-financieras del plan. Respecto al aludido desequilibrio de beneficios y cargas, en noviembre de 2007 se incorporó al expediente un estudio sobre la posibilidad de la introducción del 40% de vivienda protegida en todos los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, que concluye con la viabilidad económica de dicho aumento de porcentaje, y en el que no solo se tiene en cuenta el aumento de precio entre los años 2003-0007, sino también el cambio de

ciclo y la reducción del 10% del valor inmobiliario medio de Vigo del 2007, y se hace referencia a no haber tenido en cuenta anteriormente los nuevos criterios de valoración contenidos en la Ley 8/2007 para el suelo en situación básica de rural. Sobre la cooperación económica de otras Administraciones para el desarrollo del plan hay que decir que la del Estado y la de las Diputaciones Provinciales con las corporaciones locales es una obligación recogida, respectivamente, en el Real Decreto 835/2003 y en el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local. El artículo 2.1 del Real Decreto dice que la cooperación del Estado a las inversiones de las entidades locales se instrumentará económicamente con los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado a través del Programa de cooperación económica local del Estado. El citado precepto de la LBRL prevé la cooperación económica con los municipios y que para ello se aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En la Estrategia de Actuación y Estudio Económico Financiero del PXOM se hace referencia, por una parte, a las inversiones ya comprometidas por otras Administraciones y, por otra, a la media de inversión por habitante en Galicia de las Administraciones estatal y autonómica en las anualidades inmediatamente anteriores a la aprobación del plan. La aprobación del PXOM por la Xunta de Galicia supone su conformidad con la financiación que le asigna, confirmada por su actitud posterior en los procesos judiciales interpuestos para obtener su anulación, y la atribuida a las otras Administraciones responde a una obligación legal que se viene cumpliendo en términos de los que no se apartan las previsiones del plan. En consecuencia tampoco estas alegaciones de la parte actora pueden ser acogidas.

**SÉPTIMO:** La parte actora sostiene que el plan incumple la obligación de fijar coeficientes de ponderación para la determinación del aprovechamiento tipo del modo establecido en el artículo 113.3 de la Ley 9/2002. Dice este precepto: *"Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento fijará justificadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto"*. Ese incumplimiento se produce, según se argumenta en la demanda, porque en la mayoría de las fichas de las áreas de reparto con ordenación detallada se establece como único uso y

tipología característicos el residencial en vivienda colectiva, y se le atribuye el coeficiente de ponderación 1,00; y sin embargo la misma ficha impone un porcentaje de vivienda sometida a algún régimen de protección pública que llega al 43% y, pese a que los valores unitarios de la vivienda libre y de la protegida son muy diferentes, no se establecen los coeficientes de ponderación adecuados a esa diferencia. Frente a este argumento se opone por el Ayuntamiento que el uso residencial es el mismo tanto en las viviendas libres como en las sujetas a algún tipo de protección, y que la tipología - colectiva, unifamiliar- también puede ser la misma; que el establecimiento de un aprovechamiento tipo no es una obligación del plan general en todo caso, sino en algunos supuestos, dadas las palabras (en su caso) que emplea el artículo 53.1.h) de la Ley 9/2002; que en suelo urbano no consolidado sin ordenación detallada no es preciso establecer el aprovechamiento tipo (artículo 55.2 de la Ley 9/2002); y que respecto del suelo urbanizable no es posible establecer aprovechamiento tipo hasta que se concreten su determinaciones en el plan de desarrollo correspondiente. Estas alegaciones del Ayuntamiento tienen que ser acogidas porque responden a lo que establece al respecto la Ley 9/2002, y no puede prevalecer contra ellas el informe pericial emitido en el proceso por su falta de rigor, puesta de manifiesto en las respuestas evasivas dadas a las aclaraciones concretas que le fueron solicitadas, especialmente las relativas a la ponderación entre usos pormenorizados que aparece en las fichas de las áreas con ordenación detallada, que en todas se establece diferenciando las viviendas libres de las protegidas y su diversa tipología.

**OCTAVO:** La alegación de que se omitió el informe exigido por la legislación del sector eléctrico va acompañada de la cita del artículo 5 de la 54/1997, pero en él no se dice que el plan general deberá ser informado por algún organismo de dicho sector. Además, en la representación gráfica del PXOM consta el sistema general de red eléctrica, y también en la Memoria se concretan las nuevas instalaciones de la infraestructura a realizar. Sobre otros informes sectoriales se dice en el último fundamento de la demanda que su falta determina la nulidad de la aprobación del plan general, pero no se hace referencia a ninguno en concreto, por lo que hay que entender que dicha afirmación es una especie de resumen general de lo argumentado con anterioridad sobre informes concretos, el ya examinado del sector eléctrico, el de aguas y el de patrimonio cultural. Los informes sectoriales emitidos a lo largo de la tramitación del procedimiento no corroboran lo

afirmado por la parte actora sobre que la ordenación prevista en el PXOM vulnera lo dispuesto en la Ley de Aguas sobre las zonas de servidumbre y de policía de los cauces de agua. Ni las resoluciones de 28-3-08 y 10-9-07 de la Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible ni el informe de Augas de Galicia de 26-5-05 son desfavorables a la aprobación del PXOM. Éste dice en sus últimas palabras que se puede informar favorablemente, y lo que imponen todos ellos es que haya que solicitar autorización para las construcciones a realizar en la zona de policía del cauce de agua, prevención que es recogida por el plan en las fichas de los diversos ámbitos. En lo que atañe al informe de la Consellería de Cultura, con posterioridad al de 5-10-05 que cita la parte actora se emitió el de 19-1-07, en el que se precisaban las consideraciones a tener en cuenta. En la documentación del plan figura que se introdujeron las modificaciones derivadas de dicho informe, sin que por la parte actora se ponga de manifiesto algún extremo concreto en que no se produjo esa modificación de acuerdo con lo exigido. Por ello tampoco estas alegaciones de la demanda sobre los informes sectoriales pueden tener acogida.

**NOVENO:** Se afirma en la demanda que el PXOM vulnera lo dispuesto en el artículo 15.e) de la Ley 9/2002, y que hay en él una falta de correlación entre el crecimiento previsto y la ordenación establecida; y que sorprende que la Orden de 16-5-08 Olvide, al analizar la capacidad residencial, lo que se dijo en la de 19-1-07 sobre el particular. Pero tras ésta se produjo una reformulación de la estrategia de actuación y del estudio económico, y se aportaron datos estadísticos para justificar el cálculo de la demanda de viviendas, por lo que resulta claro que esa justificación fue aceptada por la Administración autonómica. Por otra parte, en la demanda no se da ningún dato para tratar de desvirtuar la corrección de las previsiones de las que parte el plan. Por último, en la demanda se denuncia la ilegalidad del trazado de viales y zonas verdes en la mayoría de las áreas de suelo urbano no consolidado, puesto que se sostiene que los previstos vulneran las determinaciones contenidas en la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras (Ley 8/1997 y Decreto 35/2000) en lo que se refiere a las pendientes máximas longitudinal y transversal. Esta afirmación, además de genérica, no ha sido corroborada por la prueba pericial practicada en el proceso con ese fin, por lo que no puede ser aceptada, aunque sí ha sido acogida en sentencias dictadas en otros recursos en los que se formulaba respecto de un ámbito concreto, con la consiguiente anulación

de las determinaciones a él referidas. Por todo lo expuesto el recurso tiene que ser desestimado.

**DÉCIMO:** No se aprecian motivos para hacer imposición de costas (artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional).

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.

**F A L L A M O S:**

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colectivo de Propietarios Afectados de San Pedro de Sárdoma, la Asociación de Afectados por la Ronda de Vigo y la Asociación de Propietarios y Vecinos de Santa Lucía contra las Órdenes de 16-5-2008 y de 13-9-2009 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes por la que se dio aprobación definitiva, la primera con carácter parcial, al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo. No se hace imposición de costas.

Esta sentencia es susceptible del recurso ordinario de casación del artículo 86 de la L.J.C.A. de 1998, que habrá de prepararse por escrito a presentar en esta Sala en el plazo de diez días.

Firme que sea la presente, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia, junto con certificación y comunicación.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN**

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Sr. Magistrado Ponente D. José Antonio Méndez Barrera al estar celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia, de lo que yo, Secretaria, certifico.